إطار مقترح لدور اللامركزية في تحسين أداء وحدات الإدارة المحلية في مصر

A proposed framework for the role of decentralization in improving the units of local administration units in Egypt.

إيمان السيد محمد الخميسي[1]
eman.elkhamesy@sadataacademy.edu.eg

المستخلص

تهدف هذه الدراسة إلى وضع إطار مقترح لدور اللامركزية في تحسين أداء وحدات الإدارة المحلية في مصر بالتطبيق على محافظة الدقهلية، وقد اعتمدت الباحثة في إعداد هذا الإطار على المنهج الوصفي التحليلي في عرض ظواهر المشكلة وتحليلها، مع وضع تصور مقترح لأبعاد هذا الإطار ومحاوره المختلفة

الكلمات المفتاحية: اللامركزية، وحدات الإدارة المحلية

Abstract

his study aims to develop a proposed framework for the role of decentralization in improving the performance of local administration units in Egypt by applying it to Dakahlia Governorate.

Keywords: decentralization, local administration units Keywords: decentralization, local administration units

1 مدرس مساعد قسم الإدارة العامة والمحلية–كلية العلوم الإدارية– أكاديمية السادات للعلوم الإدارية

المقدمة:

اتسعت وظيفة الدولة في العصر الحديث، فلم تعد الدولة قاصرة على المحافظة على الأمن الداخلي وصد العدوان و إقامة القضاء بل و أصبحت تتدخل في رعاية المواطنين اجتماعياً وسياسياً وتوجيه الاقتصاد القومي , وترتب على ذلك زيادة أعباء الدولة بصورة لا تستطيع أن تقوم وحدها بكل هذه الأعباء في كل أرجاءها , ومن أجل ذلك اتجهت الدولة إلى إنشاء الإدارة المحلية التي تتولى بعض هذه المهام و الوظائف في نطاق الوحدات المحلية مما يخفف من الأعباء الملقاة على كاهلها ويمُكن الحكومة المركزية من التفرغ للسياسة العامة للدولة.

وتعتبر الإدارة المحلية أسلوب من أساليب التنظيم الإداري يتضمن توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات محلية تمارس ما يعهد به إليها من اختصاصات تحت إشراف الحكومة المركزية , وإن الإدارة المحلية تقوم بقدر كبير في عملية التنمية , فمن الناحية السياسية تعمل الإدارة المحلية على تحقيق الديمقراطية عن طريق أشتراك المواطنين في إدارة شئونهم المحلية عن طريق الاشتراك في المجالس المحلية التي تتولى الإشراف عليهم كما تعمل على دعم الوحدة الوطنية و تساعد على تربية المواطنين تربية سياسية صالحة كما تدربهم على الحياة النيابية وهو ما يؤدي إلى اعتبار الهيئات المحلية مدرسة عملية لتخريج أفضل الأعضاء المجالس النيابية التشريعية في الدولة.

أما من الناحية الإدارية تعمل الإدارة المحلية على رفع كفاءة الجهاز الإداري في الدولة عن طريق القضاء على البيروقراطية وتحقيق الكفاءة الإدارية وتدريب العاملين في الإدارات المحلية.

وفي النواحي الاجتماعية تعمل الإدارة المحلية على تعميق الثقة بالإنسان وبالقيم الإنسانية وتعمل على تحقيق العدالة الاجتماعية وتنمية الشعور بالانتماء إلى مجتمع محلي متميز، كما تعمل على تسهيل تطبيق مبدأ المشاركة الشعبية في الشئون المحلية.

وداخل العملية الاقتصادية تعمل الإدارة المحلية على إحياء الموارد الاقتصادية للوحدات المحلية والبحث عن مصادر جديدة للتمويل المحلي، كما تعمل الإدارة المحلية على تحقيق التنمية الاقتصادية للوحدات المحلية من خلال التقريب بين منتج الخدمة محلياً والمستفيد منها والعمل على توزيع المصانع الجديدة على الوحدات الإقليمية.

وقد شهد العالم في العقود الماضية تطورات سياسية واقتصادية واجتماعية انعكست على دور كل من الدولة و الوحدات المحلية , فقد وضعت ظاهرة العولمة وما ترتب عليها من منافسة شديدة بين الدول والمنظمات العامة و الخاصة على حد سواء الكثير من الضغوط و المطالب على الوحدات المحلية لتطوير و تحسين من أدائها وقدرتها على تقديم الخدمات للمواطنين , ولكي تتمكن من العمل مع الفاعلين الآخرين من منظمات القطاع الخاص و

منظمات المجتمع المدني , كما أصبح للمواطن دور مهم في تطوير المنظمات العامة و الحكومات المحلية حتى تكون أكثر انفتاحا واستجابة ومساءلة وتوجهاً نحو المواطن.

وشهدت الكثير من الدول التي تحول أنظمتها المركزية إلى أخرى لامركزية وذلك لأغراض مختلفة أهمها تعزيز الحس الديمقراطي وتحسين تقديم الخدمات العامة ذلك أن الوحدات المحلية تبقى هي المسئول الأول عن تقديم العديد من الخدمات الاساسية وعندما يجري الحديث عن كيفية الارتقاء بالوحدات المحلية لتكون قادرة على إدارة شئونها و تقديم خدمات متميزة لمواطنيها بطريقة فعالة , وتثار غالباً قضية العلاقة بين الحكومة المركزية و الوحدات الإدارية , ذلك أن تفعيل قدرة المحليات على تقديم خدمات متميزة يستلزم العديد من المتطلبات ابرزها زيادة الموارد المالية للمحليات وإشراك المواطنين في عملية صنع القرار المحلي وتطوير النظم المتعلقة بإدارة الخدمات المدنية بما يعزز من استقلالية الوحدات المحلية وكفاءتها في تقديم الخدمات.

المشكلة الميدانية:

إن أداء الوحدات المحلية هو أساس هام لتقييم أداء الدولة، كما أن انطباع أو بالأحرى رضاء المواطن عن هذا الأداء هو مدخل لشرعية النظام السياسي ككل، دعماً أو تفويضاً، إذن فالنظام السياسي المحلي هو " وحدة

مصغرة من النظام السياسي القومي " وأجهزة الوحدات المحلية هي بمثابة حائط الصد الأول للدفاع عن السياسات العامة ودعم شرعيتها .

نتيجة لتغير الأوضاع السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية على المستوى الدولي و الإقليمي و المحلي في نهاية القرن العشرين وبدايات القرن الحادي و العشرين السريعة و المتلاحقة بالداخل والخارج و التي أدت إلى زيادة الاحتياجات والمتطلبات و الخدمات التي تقدم إلى المجتمع مما يؤدي إلى زيادة الأعباء على الأجهزة الحكومية المركزية و كذلك الأجهزة المحلية وبدأت مظاهر القصور على مستوى الخدمات العامة نتيجة المشكلات التي تعوق تنفيذ الأهداف والسياسات العامة على المستوى القومي و المحلي وعدم استيفاء وتلبية احتياجات ومتطلبات المواطنين وهو ما أثر على معدلات التنمية المحلية بالمحافظات على الرغم من أن التنمية المحلية تمثل ركيزة هامة من ركائز التنمية القومية الشاملة لمصر , بل هي الأداة الرئيسية لتحقيق التوازن التنموي بين المحافظات وبعضها البعض من جهة و بين الريف و الحضر من جهة أخرى , بخلاف دورها الهام في تفعيل استثمارات المحليات وزيادة اسهامها في الاقاليم المحلية الواعدة.ويعكس واقع الإدارة المحلية في مصر التحديات التي تواجه المحليات في إدارة شئونها , فإلى جانب التفاوت الكبير في هياكل وقدرات هذه الإدارات و القائمين عليها , تتسم الإدارة المحلية بأنها أجهزة تنفيذ للقرارات أكثر من كونها كيانات محلية تقرر الشئون ذات الصفة المحلية , كما إن الإدارة المحلية كانت إلى وقت قريب تتمتع بقسط محدود من

الاهتمام والدعم المركزي مقارنة بذلك الممنوح للسلطات و الأجهزة المركزية , ويضاف إلى ذلك تتسم الأجهزة المحلية للمحليات بمحدودية إمكاناتها المادية و الفنية و البشرية بصورة عامة , مقارنة بالأجهزة الإدارية المركزية , وكذلك الشعور بالتبعية والميل نحو عدم اتخاذ المبادرة في ممارسة الصلاحيات المتاحة , ومن الجدير بالذكر أيضاً أن نقل أحد العاملين من جهة مركزية إلى وحدة محلية يأخذ في الغالب طابع العقوبات الإدارية بالنسبة لهذا العامل.

وعليه يمكن صياغة مشكلة الدراسة فيما يلي:

" **قصور مستوى أداء وحدات الإدارة المحلية التابعة لمحافظة الدقهلية نتيجة للعوامل التالية:**

* ضعف تطبيق نظام لامركزي فعال في عمل وصلاحيات وخدمات تلك الوحدات المحلية

* اختلال التوازن بين المسئوليات الملقاة على عاتق تلك الوحدات المحلية وبين السلطات الممنوحة لها من قبل قانون الإدارة المحلية.

* ضعف الإمكانيات المادية والفنية والإدارية لتلك الوحدات محل الدراسة وعدم قدراتها على توظيف مواردها بالشكل الذي يضمن تنميتها واستدامتها

* ضعف النضج السياسي الذي يمر به المجتمع المحلي ودرجة الوعي السائد بين السكان المحليين.

أهمية الدراسة:

تستمد هذه الدراسة أهميتها من المشكلة المتمثلة في ضعف وبطئ تنفيذ برامج اللامركزية في مصر، وبالأخص في الإدارة المحلية , حيث تؤثر على مستوى أداء العاملين بهذا القطاع مما ينتج عنه ضعف إنتاجياتهم وبالتالي يؤثر سلباً على عمل وأداء أجهزة الإدارة المحلية , بالإضافة إلى هذا فإن موضوع اللامركزية أصبح موضوعاً من الموضوعات المهمة التي تحظى باهتمام الحكومة في الوقت الحالي في مصر وبالأخص في القطاع المحلي حيث يمكن أن يساهم هذا النظام في تحسين أداء العاملين بالمحليات ككل و تطويره.

ويمكن تقسيم أهمية الدراسة إلى المستويات التالية:

فعلى المستوى الدولي: أخذ مجال اللامركزية و تهيئة الظروف المناسبة لتحقيق التطبيق الفعال لها حيزاً كبيراً من اهتمام العديد من الدول المتقدمة و النامية على حد سواء، وكذلك من قبل العديد من المنظمات و الهيئات الدولية باعتبار اللامركزية أداة فاعلة للخروج من الأزمات و المشاكل التي تعاني منها الكثير من الدول في تلبية أولويات مجتمعاتها وترشيد الإنفاق لمواردها بالإضافة إلى اعتبار اللامركزية دعامة أساسية يمكن أن تنطلق منها المجتمعات في تحقيق الحكم الديمقراطي الصحيح لشعوبها.

وعلى المستوى المحلي: فقد شهدت الأعوام الخمس الأخيرة اهتماما متزايداً بالقضايا المرتبطة باللامركزية، سواء على المستوى السياسي أو على

المستوى الأكاديمي. فعلى المستوى السياسي فأخذت الوزارات المتتابعة في الآونة الأخيرة على ضرورة التوجه نحو اللامركزية.

أما على المستوى التنفيذي: اتخذت وزارات التربية والتعليم والتضامن الاجتماعي والمالية والصحة خطوات تنفيذية في مجال تطبيق اللامركزية، كما قامت وزارة التنمية المحلية بخطوات عديدة في هذا المجال، منها تنمية وبناء القدرات البشرية للقيادات الشعبية والتنفيذية وإنشاء وحدة دعم اللامركزية داخل الوزارة.

كما تنبع اهمية هذه الدراسة في ضوء التعديل الدستوري لعام 2007 والذي أشار إلى ضرورة أن يكفل القانون دعم اللامركزية وإعلان الحكومات المصرية إلى أهمية التوجه نحو اللامركزية وإصدار وزارة الدولة للتنمية المحلية لإستراتيجية التنمية المحلية القائمة على اللامركزية، ومن ثم ظهور الحاجة إلى دراسات متخصصة تمزج بين الأطر النظرية والجوانب العملية تأخذ في الاعتبار حاجات صانع القرار إلى العديد من البحوث التي تؤمن نجاح عملية تطبيق سياسيات اللامركزية.

أهداف الدراسة :

يتمثل الهدف الرئيسي لهذه الدراسة في إلقاء الضوء على القضايا والمشكلات المتعلقة بالمحليات واهتمام المواطن المحلي لبلورة رؤية واضحة حول دور المحليات في تنفيذ أدائها ووظائفها من خلال تحقيق عمليات التنمية

داخل المحليات بالإضافة تحقيق التنمية السياسية وتنمية النضج السياسي للأفراد داخل الوحدات المحلية

ولتحقيق هذا الهدف الرئيسي فقد تم تحديد مجموعة من الأهداف الفرعية كما يلي:

1 – فهم طبيعة العلاقة ما بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية من جهة وبين جوانب التنمية وأبعادها الاقتصادية والبيئية والبشرية والإدارية والاجتماعية من جهة أخرى والتأثيرات المتبادلة بينهم.

2 – تحليل نمط صنع القرار المحلي في مصر من خلال التعرف على المشاكل التي تواجه نظام الإدارة المحلية واساليب التغلب عليها.

3 – رصد ومتابعة مفاهيم ومحددات الإدارة المحلية وتطورها وأهم المتغيرات الطارئة على نظم الإدارة المحلية على المستوى الدولي والإقليمي والمحلي والعوامل البيئية المؤثرة عليها.

4 – دراسة وتحليل مفهوم اللامركزية بأبعادها المختلفة والوقوف على أهم إيجابيات وسلبيات تطبيقها في وحدات الإدارة المحلية.

5 – التعرف على التحديات التي تعوق اللامركزية داخل وحدات الإدارة المحلية وتحديد الأساليب والآليات التي من شأنها تعمل على تفعيل اللامركزية داخل تلك الوحدات المحلية.

6 – تقديم المقترحات العملية لتطبيق اللامركزية في المحليات في ضوء الخبرات المحلية والدولية بشكل يساهم في رفع مستوى أداء العاملين وتحسين جودة الخدمات المحلية ككل.

مصادر الدراسة:

تعتمد الباحثة في إعداد هذه الدراسة على نوعين من مصادر البيانات يتمثلان في الاتي:

أولاً: مصادر البيانات الأولية

تعتمد الباحثة في الحصول على تلك البيانات على الملاحظة والمقابلات الشخصية المتعمقة مع الأطراف ذات الصلة بموضوع الدراسة، بالإضافة إلى البيانات المتعلقة بالدراسة الميدانية و التي يتم تجميعها ميدانياً من خلال قائمة استقصاء التي سيتم إعدادها بناء على ما تم التوصل إليه من نتائج الدراسات السابقة وعلى مقاييس سوف يتم استخدامها في هذه الدراسة.

ثانياً: مصادر البيانات الثانوية

تعتمد الباحثة في إعداد تلك الدراسة على جمع و تحليل البيانات و المعلومات الواردة في الكتب و الدوريات العلمية العربية منها و الأجنبية المرتبطة بالموضوع محل الدراسة، وكذلك يعتمد الباحث في جمع تلك البيانات على مراجعة الدراسات و الرسائل العلمية السابقة ذات العلاقة بالدراسة بالإضافة إلى اعتماد الباحث على البيانات الإحصائية و التقارير العلمية المتاحة الصادرة من جهات المختصة.

منهجية الدراسة:

اعتمدت الباحثة في إعداد هذه الدراسة على المنهج **الوصفي التحليلي**, حيث يقوم **المنهج الوصفي** على تفسير الوضع القائم للظاهرة أو المشكلة من خلال تحديد ظروفها و ابعادها وتوصيف العلاقات بينها بهدف الانتهاء إلى

وصف علمي دقيق ومتكامل للظاهرة أو المشكلة كما يقوم هذا المنهج على الحقائق المرتبطة بها حيث لا يقتصر هذا المنهج على عملية وصف الظاهرة أو المشكلة وإنما يشمل أيضاً تحليل البيانات وقياسها وتفسيرها و التوصل إلى توصيف دقيق للظاهرة أو المشكلة ونتائجها.

الإطار النظري

اللامركزية

مفهوم اللامركزية.

" في إطار الاهتمام المتزايد باللامركزية، تعددت الأراء حول تعريف اللامركزية و أبعادها خاصة في ظل تباين خلفيات الباحثين و التطور الذي حدث في دور الدولة و الوحدات المحلية و بالإضافة إلى ما سبق، فإن مفهوم اللامركزية يتداخل مع غيره من المفاهيم مثل الإدارة المحيلة و الحكم المحلي , و الحوكمة المحلية ..... الخ."

يُعرف البنك الدولي اللامركزية على إنها " تفتيت القوة عبر المستويات المختلفة للحكومة وبين مؤسسات المجتمع المدني و القطاع الخاص , أو بعبارة أخرى تقاسم القوة داخل المجتمع في إطار نوعين من العلاقات هما العلاقات الأفقية بين السلطات المحلية و المجتمع المحلي من جانب و العلاقات الرأسية بين المستويات الحكومية المختلفة وتحديد دور ووظيفة كل مستوى في إطار أجهزة الحكم و الإدارة في الدولة من جانب أخر، الأمر الذي يعني تهيئة الفرصة لموائمة الخدمات العامة مع المطالب و التفضيلات المحلية

وبناء حكم أكثر استجابة وخضوعاً للمساءلة من أسفل إلى جانب الخضوع للمساءلة من أعلى في إطار القواعد التي تحكم العلاقة بين المستويات الحكومية المختلفة

ينطلق فقهاء القانون الإداري من تعريف اللامركزية بأنها: " تحويل جزء من وظائف الدولة إما بطريق التفويض إلى وحدات الجهاز الإداري، أو بطريق النقل إلى هيئات مستقلة قانونياً، والذي قد يشمل وظائف الدولة الثلاث – التشريعية والتنفيذية والقضائية – وقد يقتصر على الوظيفة التنفيذية أو الإدارية فقط "

ويمكن تعريف اللامركزية على إنها: " تقاسم القوة داخل المجتمع في إطار نوعين من العلاقات الأفقية و بين السلطات المحلية و المجتمع المحلي من جانب، و العلاقة الرأسية بين المستويات الحكومية المختلفة وتحديد دور ووظيفة كل مستوى في إطار تنظيم أجهزة الحكم و الإدارة في الدولة من جانب أخر"

" نقل جزء كبير من السلطات و المسئوليات و الوظائف من المستوى القومي إلى المستوى المحلي, ولكي يكون هذا النقل ذات معنى فإن الأجهزة اللامركزية لابد أن يتوافر لها قانون محدد وميزانيتها الخاصة بها , وسلطة توزيع الموارد على المهام المختلفة , وأن تتخذ القرارات بواسطة ممثلي المواطنين"

" نقل مسئولية التخطيط والإدارة وزيادة وتخصيص الموارد من الحكومة المركزية إلى وحدات أخرى تتمتع بسلطات شبه مستقلة أو إلى سلطات محلية أو تنظيمات خاصة أو تطوعية"

" عملية توزيع وتقسيم السلطات والاختصاصات بين السلطة المركزية و هيئات أخرى أو وحدات تنظيمية مستقلة أو شبه مستقلة " .

" عملية توزيع السلطات والمسئوليات والوظائف بين كل من المستوى القومي أو الحكومة المركزية والمنظمات الحكومية التابعة أو شبة مستقلة على المستوى الإقليمي أو القطاع الخاص "

" – درجة عدم تركيز السلطة , أي تفتيتها و توزيعها بين الأشخاص و المستويات الإدارية المختلفة في المنظمة أو على مستوى الدولة.

–نقل السلطة , تشريعية كانت أو اقتصادية أو تنفيذية من المستويات الحكومية المركزية إلى المستويات الدنيا

– تمكين المجتمعات المحلية من صنع قراراتها الخاصة بالإنفاق (في ظل محددات تضعها الحكومة المركزية) فيما يتعلق بالخدمات العامة الأساسية ذات البعد المحلي.

– إعادة توزيع السلطات والمسئوليات والوظائف بين المستوى القومي أو الحكومة المركزية والمنظمات الحكومية التابعة أو شبة المستقلة أو إلى القطاع الخاص.

– نقل جزء من السلطات والمسئوليات و الوظائف من المستوى القومي أو الحكومة المركزية إلى المنظمات الحكومية التابعة Subordinateأو شبة المستقلة أو إلى القطاع الخاص.

– تحويل القوة والسلطة أو المسئولية عن صنع القرارات، أو التخطيط، أو الإدارة أو توزيع الموارد بين الحكومة المركزية إلى الوحدات الفرعية Field و الوحدات الإدارية للمراكز Districts والحكومات المحلية و السلطات الإقليمية أو الوظيفية و الهيئات العامة شبة المستقلة و المنظمات الخاصة و غير الحكومية أو التطوعية "

أهمية اللامركزية :

" تنبع أهمية فهم وتطوير اللامركزية من عدة اعتبارات، أهمها إن دراسة مجتمع ما لابد و أن تقود إلى المحليات. فدراسة المحليات هي الساحة التي تلقي فيها افتراضات و اختبارات مدارس عديدة في العلوم الاجتماعية، كالاقتصاد والسياسة و الإدارة و الاجتماع ... فالتنمية الاقتصادية القومية محصلة كمية و نوعية لجهود التنمية في أجزاء الدولة (المحليات) كما إن السياسات المحلية هي الأساس القاعدي أو Grass Roots للسياسات القومية بأبعادها المختلفة (مشاركة , انتخابات , صنع سياسات , توزيع موارد , ...) والمجتمع المحلي هو إذن الميدان الأحب لصياغة نظريات كلية عامة تطبق بعد تطويرها على المجتمع القومي."

" فأصبحت الدولة في العصر الحديث تأخذ بقدر من المركزية و اللامركزية معاً، حيث لم يعد بالإمكان إتباع الأسلوب المركزي على إطلاقه , إذ لا يمكن حصر جميع مظاهر الوظيفة الإدارية في يد السلطة المركزية , و ذلك بسبب اتساع نشاط الدولة , فضلاً عن صعوبة امتداد اللامركزية إلى كل الوظائف الإدارية في الدولة . وهذا يعني أن

اللامركزية لا تستبعد المركزية التي تبقى كضرورة تقتضيها المحافظة على وحدة الدولة و تحقيق نوع من التجانس في أساليب النشاط الإداري.

وقد برزت الحاجة إلى اللامركزية الإقليمية مع الاتساع المطرد لدور الدولة , فعندما كان نشاط الدولة و خدماتها محدودة كان من اليسير على الحكومة أداء خدماتها في جميع أرجاء البلاد عن طريق الوزارات و المصالح في العاصمة و فروعها بالأقاليم . ومع اتساع دور الدولة و تعدد الخدمات التي تقدمها أجهزتها أصبح من العسير على الحكومة المركزية وفروعها الإقليمية أن تباشر أداء الخدمات و المهام ذات الطابع الإقليمي في نفس الوقت الذي تقوم فيه بمباشرة مهامها ذات الطابع القومي.

ولهذا نشأت الحاجة إلى قيام منظمات محلية تخولها الدولة للقيام ببعض المهام و السلطات ذات الطابع الإقليمي و تعطي لها قدراً من الاستقلال التنظيمي و الإداري و المالي , على نحو يكفل للأجهزة المركزية للدولة أن تتفرغ للمشكلات والمهام ذات الطابع القومي.

ومن ناحية أخرى، ظهرت أهمية وضرورة اللامركزية عندما امتدت أقاليم الدولة جغرافياً واتسعت رقعتها، مع اقتران ذلك بوجود تفاوت ملحوظ في طبيعة المشكلات والخدمات والمهام التي تقوم بها الدولة في كل إقليم. هذا فضلاً عن أن نقل سلطات الدولة للأجهزة الإقليمية وإشراك سكان الإقليم في مباشرة هذه السلطات يُعد علامة مميزة لديمقراطية نظام الحكم"

" وتبرز أهمية اللامركزية باعتبارها أحد مؤشرات النظام الديمقراطي , كذلك من حقيقة كونها تتيح مشاركة أوسع للمواطنين , ومن ثم , تدعيمها

لحقوق الإنسان , وتحديداً الحق في المشاركة السياسية و حق تولي الوظائف العامة و إدارة شئون المجتمع , وهو ما جعل جانباً من الفقه يضفي عليها ذات الحماية والضمانات التي تتمتع بها حقوق الإنسان و التي زاد الاهتمام بها على المستوى الدولي زيادة كبيرة في العقود الأخيرة مع تصاعد الادعاءات المرتبطة بظاهرة العولمة والتي أثرت بعمق على كثير من موضوعات القانون الدولي بصفة عامة والقانون الدولي لحقوق الإنسان بصفة خاصة.

الحوكمة المحلية:

تؤكد النظريات الحديثة إن مفهوم الحوكمة المحلية Local Governance أشمل من مفهوم الحكم المحلي Local Government, حيث إن الأخير يعتمد على دور المجالس المحلية باعتبارها المخطط الذي يبادر بالمشروعات و غيرها , و في حين أن دورها في ظل الحوكمة المحلية هو قيادة التفاعلات دخل المجتمع.

أسباب التحول من الحكم المحلي إلى الحوكمة المحلية:

هناك الكثير من العوامل السياسية و الاجتماعية التي جعلت من فكرة الحكومات المحلية أمراً غاية في الضرورة و الأهمية , فالمحليات و المدن أصبحت تنتهج إستراتيجيات و سياسات محلية و دولية على السواء و لتحقيق ميزة تنافسية لها عن باقي المحليات و سواء في داخل الدولة أو في الدول الأخرى ومثل هذه التغييرات وضعت الكثير من الضغوط على الحكومات المحلية لتكون أكثر مرونة و تكيفاً و قدرة على حل المشكلات بطريقة مبتكرة

الأمر الذي جعلها تنتقل من نظام الحكومات المحلية إلى نظام الحوكمة المحلية , **ومن أهم تلك العوامل:**

–لم تعد الدولة هي الفاعل الوحيد في صنع و تنفيذ السياسات العامة , بل أصبح هناك فاعلون أخرون مثل المنظمات و المؤسسات الدولية , و القطاع الخاص و مؤسسات المجتمع المدني.

– ظهور الكثير من الكيانات السياسية التي تعلو على كيان الدولة مثل الاتحاد الأوروبي و ومنظمات المناطق الحرة في أمريكا الشمالية.

– تغير الخريطة السكانية لكثير من المناطق المحلية , حيث زادت نسبة الهجرة من الريف إلى المدن و المناطق الحضرية , و كذلك الهجرات المتتابعة من دول معينة إلى دول أخرى و مثل الهجرة من الدول الأفريقية إلى فرنسا و ومن تركيا إلى ألمانيا و غيرها و مما أدى إلى وجود مناطق للفقراء و أخرى للأغنياء .

– أرتفاع مستويات الرعاية الصحية وزيادة أعمار المسنين مما يؤدي إلى زيادة العبء على الاقتصاديات المحلية فعدد من الأفراد في قوة العمل يعيلون عدداً أكبر من المسنين , و هذا يدل على زيادة المسئوليات على الموازنات المحلية و قدرتها على تحمل هذه النفقات الاجتماعية.

– اتجاه الاستفادة من أساليب إدارة الأعمال (استرداد التكلفة , و رسوم الانتفاع , و الاسناد إلى الغير) في مجال الإدارة العامة . كما حلت مجموعة من القيم الجديدة (التمكين , و التركيز على النتائج) محل مجموعة من القيم القديمة (الأقدمية و التدرج

الوظيفي) . و قد تجلى ذلك في دعوة Osborn & Gaebler في بداية التسعينيات من القرن العشرين و إعادة اختراع الحكومة بما يمكنها من تأدية وظائفها بكفاءة أعلى في الولايات المتحدة الأمريكية.

ونتيجة لما سبق و حث الانتقال من نظام حكم محلي تسطير فيه المجالس المحلية المنتخبة إلى نظام حكم محلي يشارك فيه أيضاً القطاع الخاص و المنظمات غير الحكومية , و يوضح الإعلان الذي صدر عن مؤتمر الاتحاد الدولي لإدارة المدن الذي عقد في صوفيا في ديسمبر 1996 عناصر الحوكمة المحلية الرشيدة على النحو التالي:

–نقل مسئولية الأنشطة العامة الملائمة إلى المستويات المحلية المختلفة بموجب القانون.

– اللامركزية المالية و الموارد الكافية للقيام بتلك الأنشطة على المستوى المحلي.

– مشاركة حقيقية للمواطن في صنع القرار المحلي.

– تهيئة الظروف التي من شأنها خصخصة الاقتصاد المحلي.

تعريف الحوكمة المحلية:

هناك أكثر من تعريف للحوكمة المحلية , لعل من أهمها:

–العمليات والمؤسسات التي تحدد كيفية ممارسة السلطة والرقابة و إدارة الموارد , من أجل تحقيق التنمية الاقتصادية و الاجتماعية (البنك الدولي)

– قدرة الحكومة على إدارة الموارد بكفاءة ووضع و تنفيذ السياسات الملائمة.

– الإقرار بقيمة المواطنين و المؤسسات التي تحكم التفاعلات الاقتصادية و السياسية بينهم , كما هو واضح من هذا التعريف , فإنه يؤكد على الطبيعة السياسية و البعد الإداري للحكومة , فيؤكد على توسيع نطاقه , ليشمل المجتمع المدني و المشاركة في بناء مؤسسات تقوم على التعددية , كما أنه يركز على العمليات التي يتم من خلالها صنع القرارات العامة و لتحقيق التنمية و الكفاءة في إدارة الموارد و تنفيذ السياسات العامة.

– ممارسة السلطات الاقتصادية والسياسية و الإدارية لإدارة شئون المجتمع على جميع مستوياته , وتضم الأليات والعمليات والمؤسسات التي يمكن للأفراد والجماعات من خلالها التعبير عن مصالحهم و ممارسة حقوقهم القانونية و الوفاء بالتزماتهم وتسوية خلافاتهم.

– التقاليد و المؤسسات و العمليات التي تقرر كيفية ممارسة السلطة و كيفية سماع صوت المواطنين و كيفية صنع القرارات في قضايا ذات اهتمام عام.

– استخدام السلطة السياسية و ممارسة الرقابة على المجتمع المحلي من أجل تحقيق التنمية الاقتصادية و الاجتماعية.

– الإدارة الفعالة للشئون العامة المحلية , من خلال مجموعة من القواعد المقبولة كقواعد مشروعة و من أجل دفع و تحسين القيم التي ينشدها الأفراد و الجماعات في المجتمع المحلي.

و انطلاقاً مما سبق نجد أن المفهوم يؤكد على ضرورة الانتقال بفكرة الحكم من الحالة الهيكلية إلى حالة أكثر تفاعلاً و تكاملاً بين مكونات ثلاثة هي : الأجهزة الحكومية , و مؤسسات المجتمع المدني و منظمات القطاع الخاص.

و يتم التفاعل بين المكونات الثلاثة للحوكمة على أساس الدور المنوط بكل منها فالحكومة تهيئ البيئة السياسية و القانونية المساندة , بينما يعمل القطاع الخاص على توفير فرص العمل لأفراد المجتمع و تهيئ مؤسسات المجتمع المدني المجتمع للتفاعل السياسي والاجتماعي ومشاركة الأفراد والجماعات في الأنشطة السياسية والاجتماعية.

و يتباين الفاعلون بتابين المستوى الذي يتم فيه صنع القرار , وكذلك بموضوع القرار , ففي المناطق الريفية مثلاً , يمكن ان تكون الأطراف الفاعلة هي : ملاك الأراضي , واتحاد الفلاحين , والتعاونيات والمنظمات غيرالحكومية , والقادة الدينيون والأحزاب السياسية ,... الخ , وفي المناطق الحضرية والمستويات المحلية الأعلى وتكون الأطراف الفاعلة على المستوى المحلي : الأعضاء المنتخبون و الأجهزة التنفيذية و الإدارية , والمواطنون و منظمات المجتمع المدني , والقطاع الخاص , أي إن هذا المنظور يركز على الفاعلين الرسميين و غير الرسميين , وكذلك الهياكل الرسمية و غير الرسمية , و بهذا المعنى فإن الأجهزة المحلية ليست هي الفاعل الوحيد بل هناك أطراف فاعلة أخرى.

سمات الحوكمة المحلية الرشيدة:

تتسم الحوكمة المحلية الرشيدة بما يلي:

المشاركة Participation : بمعنى تهيئة السبل و الأليات المناسبة للمواطنين المحليين كأفراد و جماعات , من أجل المساهمة في عمليات صنع القرارات , إما بطريق مباشر أو من خلال مجالس محلية منتخبة تعبر عن مصالحهم و عن طريق تسهيل التحديد المحلي للقضايا و المشكلات , و في إطار التنافس على الوظائف العامة و يتمكن المواطنون من مشاركة في الانتخابات و اختيار الممثلين في مختلف مستويات الحكم , و يمكن أن تعني المشاركة أيضاً المزيد من الثقة و قبول القرارات السياسية من جانب المواطنين , الأمر الذي يعني زيادة الخبرات المحلية.

المساءلة Accountability : يخضع صانع القرار في الأجهزة المحلية لمساءلة المواطنين و الأطراف الأخرى ذات العلاقة , و يتطلب ذلك أن يكون المواطن على دراية أكبر بتصرفات الأجهزة الحكومية الأمر الذي يتيح له إمكانية الرقابة عليها و مساءلتها شعبياً و خاصة في ظل المنافسة , و إعمالاً لقاعدة الهروب أو التصويت بالإقدام إذا ما استشعر المواطن الفساد في الأجهزة الحكومية.

الشرعية legitimacy : قبول المواطن المحلي لسلطة هؤلاء الذين يحوزون على السلطة داخل المجتمع و يمارسونها في إطار قواعد و عمليات و إجراءات مقبولة , و أن تستند إلى حكم القانون و العدالة و ذلك بتوفير فرص متساوية للجميع و للحفاظ على مستوى حياتهم و السعي إلى مستوى أفضل.

الكفاءة و الفعالية Efficiency & Effectiveness : و يعبر ذلك عن البعد الفني لأسلوب الحكم المحلي و يعني قدرة الأجهزة المحلية على تحويل الموارد إلى برامج و خطط و مشاريع تلبي احتياجات المواطنين المحليين وتعبر عن أولوياتهم و مع تحقيق نتائج أفضل و تنظيم الاستفادة من الموارد المتاحة.

الشفافية Transparency : إتاحة أو تدفق المعلومات و سهولة الحصول عليها لجميع الأطراف في المجتمع المحلي , للحكم على مدى فعالية الأجهزة المحلية , و كذلك تعزيز قدرة المواطن المحلي على المشاركة.

الاستجابة Responsiveness : بمعنى أن تسعى الأجهزة المحلية إلى خدمة جميع الأطراف المعنية و الاستجابة لمطالبها , خاصة الفقراء و المهمشين و ترتبط الاستجابة بدرجة المساءلة التي تستند بدورها على درجة الشفافية و توافر الثقة بين الأجهزة المحلية و المواطن المحلي.

الإطار المقترح لدور اللامركزية في تحسين أداء المحليات

ركائز الإطار المقترح:

يستند هذا الإطار على مجموعة من الركائز العامة التي تضمن تفعيل اللامركزية المطبقة داخل المحليات بهدف تحسين و تطوير أداء العمل المنفذ داخل وحدات الإدارة المحلية بجمهورية مصر العربية , **و تتلخص هذه الركائز فيما يلي:**

إعداد قانون جديد للإدارة المحلية يقوي يد السلطات المحلية و المجالس المنتخبة , بحيث يتم إصدار قانون جديد للإدارة المحلية يتوافق مع الدستور الجديد للدولة , و يعمل هذا

القانون على تعديل وضع الإدارة المحلية لتفعيل قدراتها على أداء العمل المطلوب منها , و القيام بوظائفها المختلفة.

تفعيل الضمانات التي تضمن تطبيق سليم للامركزية , لكي يتم طبيق سليم للامركزية لابد من توفير الضمانات الكافية لتطبيق سليم للامركزية داخل الإدارات المحلية , و هناك العديد من الضمانات منها القانونية و المالية و الإدارية و الإعلامية , ...

3 – **إعادة هيكلة الأطر المؤسسية للمحليات ,** فلكي يتم الاستفادة الكاملة من اللامركزية المطبقة داخل وحدات الإدارة المحلية فلابد من إعادة الأطر القانونية و الإدارية و إطر التعاون مع المجتمع المدني و ذلك لتحقيق النتائج المرجوة و الاستفادة الكاملة من تطبيق اللامركزية بأشكالها المختلفة في وحدات الإدارة المحلية.

4– **تفعيل العلاقة بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية في عصر العولمة ,** بحيث تكون العلاقة بين المستويين المركزي و المحلي علاقة تكاملية تنظمها القوانين و تتميز باللامركزية و يتم تفعيل هذه العلاقة من خلال استقلالية المساوى المركزي و توفير الثقة في المستوى المحلي و التشجيع على وجود المشاركة الشعبية من قبل المواطنين المحليين.

5 – – **تقوية المجالس الشعبية المحلية ورفع الوصاية عنها ,** يجب عند وضع قانون الإدارة العامة الجديد تعديل وضع المجالس الشعبية المحلية و تفعيل أدوارها داخل المحليات و أن يكون هناك توازن بين السلطات و الحقوق بين المجالس التنفيذية و المجالس الشعبية.

6 – **إعادة تقسيم الجمهورية إلى كيانات أكثر ملاءمة,** فيجب إعادة النظر في التقسيم الإداري و الجغرافي للمحافظات داخل الجمهورية , بحيث يجب أن يتناسب التقسيم الجديد لوحدات الإدارة المحلية الجديدة مع اللامركزية المطبقة داخل تلك الوحدات كما يجب الاستفادة من هذا التقسيم لتنويع الموارد الخاصة بكل محافظة.

7 –**تفعيل دور و مهام السلطات المحلية في عملية الاتصال بالجماهير,** يجب أن يكون هناك اتصال فعال و مستمر بين السلطات المحلية و السكان المحليين بيحث يحدث تفاعل بين هذين الطرفين و العمل على انسياب المعلومات و توصيلها في سهولة و يسر للتعرف على المشاكل المحلية و الوصول إلى حلول جذرية لها.

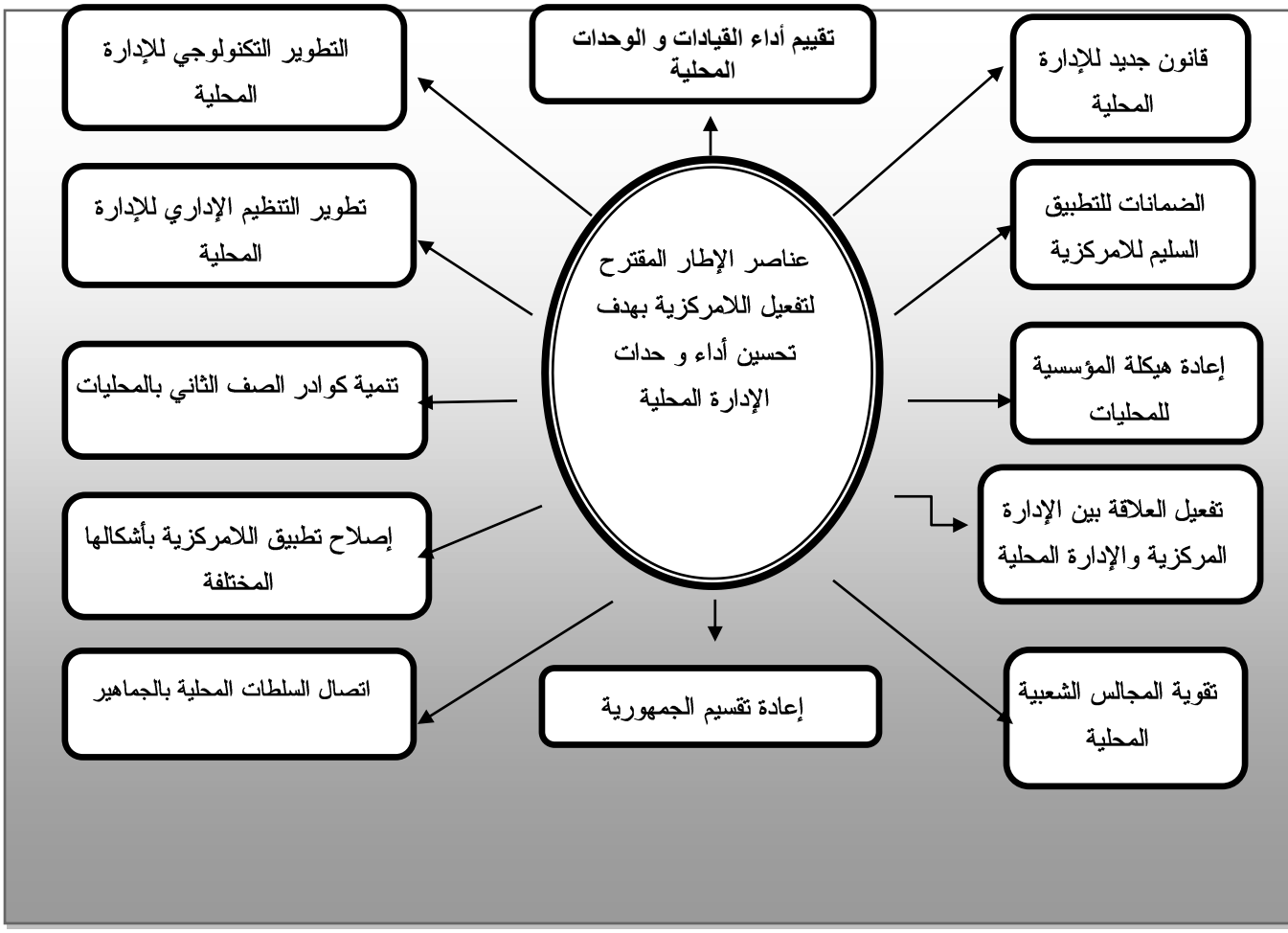
8 – **إصلاح تطبيق اللامركزية بأشكالها المختلفة** , يجب أن يكون تطبيق اللامركزية في المحليات تطبيقاً فعليا و ليس مجرد شعار , و يجب أن يكون الإصلاح يشمل جميع أشكال اللامركزية سواء السياسية أو الإدارية أو المالية.

9 – **تنمية قدرات كوادر الصف الثاني بالمحليات ,** يجب تكوين قيادات صف ثاني داخل وحدات الإدارة المحلية بحيث تكون قادرة على تحمل المسئولية و القيام بالأعمال المطلوبة منها بالشكل المطلوب خلال الفترة الزمنية المحددة و بالجودة و الآنتاجية المطلوبة.

10 – **تطوير التنظيم الإداري لنظام الإدارة المحلية ,** يجب عند تطبيق اللامركزية بالشكل المطلوب أن يكون هناك تطوير جذري في النمظيم الإداري للإدارة المحلية في مصر بحيث يشمل هذا التطوير كافة المستويات الإدارية داخل المحليات.

11 – **التطوير التكنولوجي و المعلوماتي لنظام الإدارة المحلية كأداة لتفعيل التطبيق الجيد للامركزية المحلية ,** يجب أن يكون تطوير في الكيفية التي تُنفذ بها الأعمال داخل وحدات الإدارة المحلية بحيث يواكب هذا التطوير نواحي اللامركزية المطبقة داخل المحليات.

12 – **وضع آليات لتقييم أداء القيادات و الوحدات المحلية ,** يجب وضع آليات واضحة و محددة و مفهومة من قبل العاملين في المحليات للتأكد من القيام بأعمالهم بالشكل المطلوب و ذلك في ظل تطبيق اللامركزية الإدارية و المالية داخل وحدات الإدارة المحلية



شكل رقم (1)

إطار مقترح لتفعيل اللامركزية بهدف تحسين أداء وحدات الإدارة المحلية في مصر

المصدر : إعداد الباحثة

رابعاً : الإجراءات العملية لتفعيل الركائز العامة التي تضمن تفعيل اللامركزية و دورها في تحسين أداء وحدات الإدارة المحلية.

1-إعداد قانون جديد للإدارة المحلية يقوي يد السلطات المحلية و المجالس المنتخبة.

لابد من إصدار قانون جديد للإدارة المحلية بحيث يتناسب هذا القانون مع التحديات التنموية الهائلة التي تواجهها مصر حالياً، والتي تتطلب المزيد من اللامركزية الحقيقية ودور أكبر للمواطنين في للرقابة على أداء مؤسسات الدولة المختلفة، وبإلاخص على المستوى المحلي.

كما يجب أن يكون القانون الجديد للإدارة المحلية متوافقًا مع مواد الإدارة المحلية في الدستور الجديد التي ركزت على تطبيق اللامركزية في اتخاذ القرارات وإعطاء المحافظين سلطات واسعة، إضافة إلى تخصيص نسبة تمثيل مناسبة للشباب والمرأة في المجالس الشعبية المحلية.

ومن أهم الملامح التي يجب مراعاتها عند إصدار القانون الجديد ما يلي:

-أن يتضمن القانون الجديد نصاً صريحاً ينص على إن اللامركزية هي نظام لإدارة شئون الدولة و المجتمع.

زيادة دور الوزارة المختصة بالإدارة المحلية وهي المسماة حاليا بوزارة التنمية المحلية، وكانت تلك الوزارة مسئولة سابقاً عن الإشراف على تطبيق نظام السلطة المحلية وتحديد كافة المتطلبات اللازمة لتفعيله وتطويره

وبما يحقق أهدافه. أما طبقا للقانون الجديد، تصبح الوزارة مسئولة عن كافة المسائل المتعلقة بتنظيم شؤون الأجهزة المحلية ووحدات الإدارة، – فعلى سبيل المثال على الوزارة أن توفر "المرافق المحلية والنهوض بها" وعليها أن تضع "البرنامج الزمني لنقل السلطات والموازنات إلي وحدات الإدارة المحلية" وأن تحقق "العدالة الإجتماعية بين هذه الوحدات" وهذا هو ما ينص عليه الدستور الجديد. وبالإضافة إلى ذلك تتولى الوزارة مهمة التفتيش المالي والفني والإداري على العاملين بالإدارات المحلية المختلفة وإلاشراف والرقابة عليهم ومتابعة إنجازهم لأعمالهم

إنشاء أكاديمية تعليمية لتخريج متخصصين في مجالات الإدارة المحلية، وتتبع تلك إلاكاديمية الوزارة المختصة بالإدارة المحلية وتهدف إلاكاديمية إلى إعداد واعتماد الكوادر المختلفة، وإلى النهوض بالمستوى العلمي والوظيفي للعاملين في الإدارة وينظم اختصاصاتها ومواردها قرار من رئيس الجمهورية. وقد يرجح وإنشاء تلك إلاكاديمية إلى أن الدولة لن تتجه إلى النظام الآنتخابي في اختيار رؤساء المجالس التنفيذية بل ستعتمد على خريجي تلك إلاكاديمية.

توسيع اختصاصات المجلس الأعلى للإدارة المحلية في وضع الأطر العامة واللوائح الداخلية للمجالس الشعبية ووضع الضوابط اللازمة للسلوك الواجب لأعضاء الأجهزة التنفيذية ومناقشة تقارير الأداء للمجالس. ويُشكَل

ذلك المجلس برئاسة رئيس مجلس الوزراء وعضوية الوزير المختص بالإدارة المحلية والمحافظين ورؤساء المجالس الشعبية المحلية للمحافظات.

مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العامة وذلك من خلال إجبار المجالس الشعبية على عقد جلسات استماع للمواطنين ولشركاء التنمية قبل إقرار خطة التنمية المحلية

إقرار مبدأ الشفافية والمحاسبة والمصداقية وذلك فيما يتعلق باتخاذ القرارات وفي ضمان الوصول إلي المعلومات مع كفاءة في العمل ولا يتم ذلك إلا من خلال تحسين فعالية وكفاءة جمع الإدارات المحلية وإلالتزام بتوصيل وانتظام توفير الخدمات العامة من خلال الشراكة مع القطاع الخاص والقطاع المدني للمنظمات الأهلية واتباع مناهج التخطيط بالمشاركة، وإعداد الموازنة بالمشاركة، التمسك بإلاستشارات الحرة المفتوحة لجميع المواطنين عن موازنة المدينة. مع نشر تقارير متابعة وتقييم مستقلة سنويا.

ضرورة وضع مادة داخل القانون الجديد تعمل على إحداث التوازن بين السلطات التنفيذية المحلية والمجالس الشعبية المحلية، بصفة خاصة عن طريق إقرار دور المجالس الشعبية المحلية المنتخبة في إقرار الميزانية المحلية وفي الرقابة والمحاسبة علي عمل السلطات التنفيذية، بما في ذلك عن طريق إلاستجوابات وطلبات إلاحاطة وسحب الثقة، فضلا عن إلزامية قراراتها للسلطات التنفيذية المحلية. بهدف التمكين المالي للسلطات المحلية عن طريق

النقل المؤسسي والمقنن للمسئوليات والصلاحيات المالية من الحكومة المركزية الي السلطات المحلية، بما في ذلك تحديد أولويات الآنفاق، ووضع الميزانية، وحشد بعض الموارد المالية المحلية للتمكين الإداري عن طريق نقل المسئوليات والصلاحيات الإدارية من الحكومة المركزية الي السلطات المحلية في كل ما يتعلق بالشأن المحلي، بما في ذلك الحق في تعيين وترقية وفصل الموظفين في أجهزة السلطة التنفيذية المحلية، بناء علي القدرات التخطيطية والمالية والإدارية علي المستوي المحلي.

تفعيل الضمانات التي تضمن تطبيق سليم للامركزية:

اذا كانت اللامركزية نظاما حديثا تلائم مصالح الشعوب والدول وقومياتها ومستوياتها الإدارية المختلفة، وكونها منهجا تتجأوب معه مصالح مختلف إلاطياف القومية والعرقية والدينية في أي بلد في العالم، إلا أن تطبيق هذا النظام لا يتم بصورة آلية أو بنقل تجربة ناجحة جاهزة لإحدى الدول والشعوب وتطبيقها على إلاخر وضمان نفس النتائج المتحققة في الحالة إلأولى. علأوة على ضرورة إعداد وتهيئة الكوادر الإدارية والفنية ذات الدرأية والخبرة في العمل، ومن هذا النموذج الإداري، وبإلاخص في المستويات الإدارية الأدنى كالإدارات المحلية والبلديات. مع وجود ضمانات تجعل هذا النظام راسخا، يتطور بتطور المجتمع.

الضمانات القانونية: إن إنشاء أي نظام شرعي لابد أن يستند على اساس قانوني صادر من جهة شرعية مخولة في أي بلد، وفي الآنظمة اللامركزية فإن هذه الجهة الشرعية تمثلها البرلمانات المركزية والمجالس المحلية المنتخبة من الشعب والممثلة لمصالحها، و يأتي على رأس هذه القوانين، وأهمها دستور الدولة. اذ يعتبر الدستور، القانون إلاساس، ويستمد كل القوانين إلاخرى المشرعة والآنظمة من أي مصدر آخر درجة شرعيتها في مدى توافقها مع دستور تلك الدولة، لذلك فإن بنود الدستور تكون مدروسة من قبل عموم الشعب، وتنص على كافة جوانب تنظيم الحياة السياسية والقانونية والإدارية لتلك الدولة. ولا يمكن تغييرها بسهولة إلا بموجب مبررات تقتضيها مصلحة الدولة والأقاليم باتجاه زيادة اللامركزية ودور سكان الأقاليم والإدارات المحلية، لذا فإن دستور البلدان التي تتبع النهج الديمقراطي اللامركزي ينص صراحة على ذلك ويؤطرها في اطارها الدستوري والقانوني الصحيح، ليوفر القاعدة القانونية والإدارية لكل القوانين والآنظمة اللاحقة التي تصب في تكريس وتنظيم اللامركزية في الإدارة وتفعيل دور الإدارات المحلية وسكانها في الإسهام الفعال في الحياة العامة.

الضمانات المالية : تقصد بالضمانات المالية، توزيع الموارد المالية للدولة بصيغة متناسبة تدعم ميزانية الإدارات المحلية بما يؤهلها في تمويل انشطتها الخاصة بتقديم الخدمات الضرورية وبموجب المعايير المحددة من الجهات العليا لسكانها وتلبية حاجاتهم الفردية والعامة، إلى جانب الموارد الضرورية لتمويل الآنشطة التنموية كاستثمارات لتطوير البناء الإرتكاز المادي والاجتماعي داخل مناطق الإدارات المحلية. إن النظام المالي المصاحب للنظام اللامركزي يضمن عدالة توزيع موارد الدولة على الإدارات المختلفة

مراعياً في ذلك حجمها السكاني وحاجتها إلى تلك الموارد لغرض خلق نوع من التوازن في المستوى المعاشي والتطور الإقتصادي للمناطق المختلفة.

فصل السلطات : من السمات الاساسية للأنظمة الدكتاتورية والشمولية، عدم فصل السلطات وتحديد مساحة عمل كل سلطة بحيث لا يمكن تجأوزها لتتسنى للسلطات الإخرى ممارسة أعمالها أيضا. أما في الدول ذات الآنظمة الديمقراطية واللامركزية فالحالة معاكسة تماما إذ إن السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية تمارس عملها حسب ما محدد لها بموجب الدستور والقانون من صلاحيات وواجبات. إذ ان السلطة التشريعية تمارس دورها ليس فقط في تشريع القوانين فحسب بل ومتابعة تنفيذها من قبل السلطات التنفيذية وكذلك متابعة ومراقبة أعمال السلطة التنفيذية ومدى شرعية تلك الأعمال والقرارات ومساءلة المسؤولين ضمن الإدارات المركزية والإقليمية عن أية خروقات أو تجأوزات قانونية أو مالية أو سوء التصرف لضمان حق المجتمع ووضع حد لكل تصرف خارج اطار القانون والتعليمات النافذة. كما تمارس السلطات القضائية العليا دورها باستقلالية تامة في التأكد من دستورية القوانين الصادرة من السلطة التشريعية أو الآنظمة والتعليمات والقرارات الصادرة من السلطات التنفيذية. كما ان مجالس الأقاليم والمحافظات والإدارات المحلية تمارس دورها في إبداء الإستشارة والمراقبة على أداء الإدارات حسب المستويات التي تمثلها، وبذلك فإن الإدارة في الآنظمة اللامركزية حريصة على مراعاة الضوابط القانونية والإدارية الصحيحة وتقديم الخدمات بالمعايير المحددة وبالكفاءة العالية وتلبية حاجات المجتمع للمنطقة التي تعمل فيها.

دور الإعلام الحر : لوسائل الإعلام المختلفة (المقروءة والمرئية والمسموعة) دورها البارز في متابعة أعمال السلطات الإدارية بمختلف مستوياتها وتسليط الأضواء على الجوانب السلبية أو التقصير لتوضيحها للرأي العام كما تعمل هذه الوسائل على إيصال اراء الرأي العام حول إجراءاتها وخططها ونتائج تنفيذها مما تجعل هذه السلطات تكون دقيقة وتلتزم بالمعايير الموضوعة. كما إن الإعلام يلعب دوره في توعية الرأي العام وإبراز جوانب عمل السلطات المختلفة لتكون على دراية وبينة بمجريات الأمور والتي تنعكس على مواقف الرأي العام مستقبلا عند قيامها بالتصويت في صناديق الإقتراع، وبذلك يكافيء الإدارات الجيدة على أدائها وسحب الثقة من الإدارات التي اخفقت في تحقيق الأداء الجيد.

3 – إعادة هيكلة الأطر المؤسسية للمحليات

من خلال الدراسة يتأكد لنا أن تحسين وتطوير وتقوية الإدارة المحلية يرتبط ارتباطا وثيقا بتطبيق منهج اللامركزية كأساس للحكم ومن ثم فإن الأطر المؤسسية القائمة حاليا تحتاج إلى كثير من التعديل والتطوير بما يحقق هذه الأهداف وتحقيق النتائج المرجوة

ونجد أن مصر تحتاج إلى تعديل كثير من الأطر المؤسسية على النحو التالي :

أولاً: الإطار التشريعي :

الدستور: رغم إن الدستور نص على النقل التدريجى للسلطات المركزية للمحليات إلا أنه لا ينص صراحة على تطبيق اللامركزية كمنهج للحكم (دستور جنوب أفريقيا ينص على عدم المساس بالقرار المحلى) وترك ذلك للقانون.

قانون الإدارة المحلية : نأمل في القانون الجديد المقرر تقديمه للمجالس النيابية قريبا على أن يتضمن من المواد الواضحة والمحددة للتقدم نحو اللامركزية سواء بتعميق وتوسيع مهام واختصاصات المجالس الشعبية المحلية والتنفيذية ووضع العلاقة بين سلطات الحكومة المركزية والسلطات المحلية فى خطوط واضحة ومحددة

ثانياً: الأطر الإدارية :

إن إعادة النظر في الهياكل الإدارية للإدارة المحلية أصبح ضرورة بالإضافة إلى النظر لمستويات الإدارة المحلية – ومن وجهة نظري – فإن العودة إلى مستوى القرية والمدينة والمحافظة صار أمراً واجباً فضلاً عن التحديد الواضح للعلاقات الأفقية والرأسية بين الهياكل الإدارية للإدارة المحلية بما يدعم تطبيق اللامركزية.

يجب أن يتضمن القانون الجديد تقنين المشاركة المجتمعية فى صنع القرار المحلى وخاصة فى التخطيط للمجتمع المحلى.

.ثالثاً: أطر المجتمع المدني :

كلما اتسع حجم وعمق مشاركة مكونات المجتمع المحلى فى الأداء المحلى بكل صوره واشكاله كلما تحقق مزيد من الديقراطية المحلية واللامركزية.إن منظمات المجتمع المدنى سواء المنظمات الأهلية أو المنظمات الغير الحكومية صارت من المرتكزات الرئيسية للأداء المحلى نحو تنمية محلية مستدامة.

4- تفعيل العلاقة بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية في عصر العولمة

تتطلب التوجهات الجديدة في عصر العولمة وقفة إستراتيجية جادة تحدد العلاقة بين الإدارة المركزية وبين الإدارة المحلية عن طريق تأكيد وتعزيز مبدأ اللامركزية للإسراع بإيجاد سياسات تنموية وإستراتيجية تتناسب والظروف الإجتماعية والاقتصادية والبيئية مما سيؤدي إلى تطوير نظام حاكم فعال يستجيب لمتطلبات المواطن ويسمح بتقليص دور المؤسسات المركزية ويحدد بوضوح الأدوار لكل من الإدارة المحلية والمركزية ويساعد على خلق وتطوير أجهزة إدارية فعالة على مستوى الإدارة المحلية قادرة على التخطيط الفعال واتخاذ القرارات السليمة، وهذا ما أكده خبراء الإدارة المحلية بأن: "هناك اتجاه عام إلى اللامركزية والديموقراطية على المستوى العالمي.

فالحكومات الوطنية والمنظمات الدولية من جهة، والحكومات المحلية ومواطنيها من جهة أخرى يكونون قوة هامة تسعى الآن أكثر من أي وقت مضى لإيجاد نظام حاكم ديمقراطي، وهذه الجهود نتجت عن تبني سياسات وتطبيقات في العديد من الدول تجاه نقل الكثير من الصلاحيات من الحكومة المركزية إلى المحلية وبناء قدرات الإدارة المحلية ومؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص للقيام بهذه الدور".

توصيات الدراسة:

1 – تفعيل دور التنظيمات الحالية :

أ – يجب أن تدعم اللامركزية بواسطة التنظيمات الحالية القائمة مثل لجان وهيئات التخطيط الإقليمي والأقاليم والمجلس الأعلى للإدارة المحلية والأمانة العامة للإدارة المحلية وباقي أجهزة وزارة التنمية المحلية وذلك في إطار دراسة المشكلات الخاصة بالوحدات المحلية خاصة ذات النشاط والطبيعة والمتشابهة ، وتبادل الخبرات وتعميم التجارب والحلول الناجحة وتطويرها بالإضافة لإجراء الأبحاث والدراسات حول المشاكل المحلية لدعم العلاقات البينية .

ب – يمكن تحفيز الوحدات المحلية للمنافسة علي تقديم وتوفير وتحسين الخدمات بجودة عالية بالإقامة لمسابقات بينها وتقديم جوائز قيمة لأحسن الوحدات المحلية في سرعة حل مشاكل المواطنين مثلا أو النظافة والتجميل والحفاظ علي البيئة ، مما يؤدي لتحسين الأداء .

2– تحديد اختصاصات كل مستوى محلي :

أ– يجب تحديد اختصاصات وسلطات الوحدات المحلية في كل مستوى ، وما ينبغي تأديته لدخوله في اختصاصات المؤسسات المركزية ، ويسهل في ضوء ذلك تقييم أداء ومساءلة القيادات المحلية ، والقضاء علي تشتت وضياع المسئولية ، والحد من تدخل الحكومة المركزية واقتصار ذلك علي الجوانب الفنية فقط.

ب – يجب أيضا عدم تدخل كل مستوى محلي من المستويين في اختصاصات المستوى الأخر بحيث تتمثل اختصاصات المحافظة في الأمور التي تهتم أبناء المحافظة جميعا والتي تكون المحافظة أقدر علي تأديتها من المستوى الثاني في المدن والأحياء والقرى.

ج – يمكن أن تضاف للمحافظات صلاحيات وسلطات إنهاء إجراءات الاستثمار، خاصة للمشروعات ذات مبالغ معينة أو مشروعات محددة دون الرجوع للهيئة العامة للاستثمار أو لجهات أخرى وذلك لتسهيل الاستثمار بالمحافظات بشرط إمداد مكاتب خدمة المستثمرين بالمحافظات بالكوادر ذات الكفاءة العالية والأجهزة والمعدات الضرورية . . . إلخ ولكن يلزم زيادتها في إطار تطوير الإدارة المحلية.

3- دعم الموارد المالية المحلية الذاتية :

يستوجب – دعم وتنمية الموارد المالية – توسيع سلطات الوحدات المحلية في الحصول علي إيراداتها الذاتية ، وأن يكون لكل منها موازنة مستقلة تعد وتعتمد محليا ، وتحقيق اللامركزية في الإيراد والإنفاق ، هذا إلي جانب ترشيد الإنفاق العام ، وتطوير القدرات الفنية والإدارية للعاملين ، وإعداد الدراسات الفنية واقتصادية للمشروعات لتحاشي عدم استكمال أو عدم الاستفادة منها بعد انتهاءها ، والتصرف المناسب في المخزون الراكد ، وتهيئة المناخ المناسب للاستثمار ، وتنظيم وتشجيع الجهود الذاتية للأفراد والقطاع الخاص في التنمية المحلية ، هذا بالإضافة إلي توسيع صلاحيات الوحدات المحلية في فرض الضرائب والرسوم المحلية في إطار ضوابط مركزية ، وتخصيص جزء من موارد الهيئات الخاصة والقومية التي تستخدم مرافق المحافظة خاصة الطرق ولو بنسبة محدودة (1 – 2%) من دخلها لصالح تنمية المحافظة ، وصيانة المرافق العامة بها كالطرق وخلافه.

4- تطوير وإصلاح أحوال الخدمة المدنية والموظف المحلي:

أ-تصحيح الاختلال الحاد في هياكل الأجور والمرتبات والحوافز للعاملين بالإدارة المحلية، وبما يواكب الاتجاهات السائدة في سوق العمل ، ومستويات الأسعار وتكاليف المعيشية .

ب – زيادة الاهتمام بالعنصر البشرى ، والارتقاء به مالياً وتدريبياً ، وتوفير حياه كريمة للموظف بالإدارة المحلية تتأوى به عن الانحراف ، وتقضي علي أسباب التقاعس .

ج – تنظيم ووضع نظام متكامل لتدريب الموظف المحلي والقيادات المحلية باختلاف مستوياتها وتخصصاتها ، ويفضل أساليب تدريب غير نمطية وغير نظرية تتم في نطاق الوحدة المحلية أو داخل المحافظة وألا يقتصر انعقاد الدورات بمركز تدريب التنمية المحلية بسقارة.

د – تمكين المحافظين ورؤساء الوحدات من السلطات التي تعطيهم القدرة علي استقطاب واختيار العناصر ذات الكفاءة للعمل بالمحافظة خاصة لبعض التخصصات المطلوبة بالإدارات والمديريات وبالوحدات المحلية ، وذلك في إطار ضوابط محدودة .

ه – تخصيص لائحة خاصة بموظفي الإدارة المحلية للتعيين والترقي والجزاءات والمكافآت بعيدا عن قانون العاملين بالدولة ، علي أن يقتصر دور الحكومة المركزية علي التأكد من تطبيق معايير المساواة والشفافية والعدالة وربط الحوافز بالإنتاج والأداء وما يلزم من معايير أخرى ضرورية.

5- توسيع وتنظيم دور الإدارة المحلية في التنمية الشاملة:

لتشمل جميع المجالات (سياسيا – اقتصاديا – اجتماعيا) ولا تقتصر علي تقديم الخدمات فقط وبالتالي تبرز أهمية تأهيل وتدريب القيادات المحلية لممارسة هذا الدور الحيوي ، بما

يكفل في النهاية تحقيق سياسات وأهداف الدولة ، ويمكن أن يتضمن هذا الدور عدة أشكال أهمها :

أ- التعاقد مع القطاع الخاص لأداء وتوفير بعض الخدمات في إطار عطاءات تنافسية ، مثل الإسكان ، الصيانة ، النظافة والتجميل ..إلخ

ب – توفير المناخ الملائم لجذب الاستثمارات ، من استخدام وسائل تكنولوجية متطورة ، وإصدار لوائح مرنة توفر للمستثمر أساسا قانونياً مشجعا للاستثمار ، إضافة إلي توافر الخدمات والمرافق..إلخ

ج – المساندة والمشاركة في صنع السياسة تماشيا مع التحول من القطاع العام الى القطاع الخاص علي مستوى الدولة ، وعملا بإن الإدارة المحلية المتطورة عليها أن توجه القارب ولا تجدف بنفسها بمعني الانسحاب تدريجيا من التقديم المباشر للخدمة والتركيز علي تمكين الآخرين من تقديمها والإشراف علي جودتها.

د – المساعدة في تنمية وتدريب الموارد البشرية الماهرة ، من خلال المدارس والمعاهد والكليات والمؤسسات الاخرى ومراكز التدريب ، حتي تقوم الوحدات المحلية بتنمية ورفع مهارات أفراد المجتمع المحلي وكذا الاهتمام بالتدريب التحويلي والتعليم الفني كقضية رئيسية في تطوير إستراتيجيات التنمية الاقتصادية لإنجاح التنمية المحلية والتنمية الشاملة للدولة .

هـ – حماية البيئة من التلوث من خلال التحكم في معدل التلوث البيئي بتطبيق القوانين والقواعد ، والحفاظ علي الصحة العامة والسلامة ، واستخدام أساليب الإدارة العلمية في تقليل الآثار البيئية السلبية ، وتنمية الوعي بالمشكلات البيئية ، ومراعاة البعد البيئي في التنمية الاقتصادية المحلية المستدامة ، وتحقيق التكامل بين استخدام الأراضي وتخطيط

المواصلات ، والتكامل بين الزراعة وإنتاج الغذاء ، واستخدام التقنيات الحديثة لإدارة المخلفات وإعادة تدويرها .

و – التركيز على الإبداع وإرضاء المواطن المحلي وتطوير وتعظيم القدرات الإبداعية والتطويرية للسلطات المحلية ويمكن قياس ذلك من خلال عدة مؤشرات أهمها حسن الأداء وسير العمل في ظل رقابة ديمقراطية ، والتوجه بالخدمة إلي المواطن لتحقيق اعلي رضا له ، التعاون بين السياسيين والقيادات وبين الإدارة والمواطنين ، والإدارة اللامركزية ونقل السلطات وتحمل المسئولية والموارد المالية للمستوى الادني الذي يتعامل مع المواطن متلقي الخدمة ، الرقابة والمتابعة والتقييم الدورى ، وتوفر نمط إدارى تعاوني لدي السلطة ونظام مسار وظيفي يركز علي الأداء ، والقدرة علي الابتكار والتطوير في ظل المنافسة .

المراجع:

قائمة المراجع التي تم الرجوع إليها

- أحمد محمد المصري : **الإدارة المحلية** ، (الاسكندرية : مؤسسة شباب الجامعة للطباعة والنشر ,) 1986

- د. إكرام بدر الدين , **اللامركزية و مكافحة الفساد** , أعمال مؤتمر اللامركزية و تمكين المجتمعات المحلية , (كلية الاقتصاد و العلوم السياسية , وحدة دعم سياسات اللامركزية , 2011) .

- د. إيمان حسن , **دور الجمعيات الأهلية في التنمية المحلية** , أعمال مؤتمر اللامركزية و تمكين المجتمعات المحلية , (كلية الاقتصاد و العلوم السياسية , وحدة دعم سياسات اللامركزية , 2011)

- د. أيمن أحمد محمد الجمل , **أثر الإدارة التشريعية على تطبيق اللامركزية في النظام المحلي المصري** , رسالة ماجستير غير منشورة , أكاديمية السادات للعلوم الإدارية , 2010

- البنك الدولي ، **تقرير عن التنمية في العالم 1977: الدولة في عالم متغير** ، ترجمة مركز الأهرام للترجمة و النشر ، القاهرة : مؤسسة الأهرام .

- جورج مارتتيز , **اللامركزية في مصر – إدارة عملية اللامركزية** : الخبرات الدولية , أعمال مؤتمر " اللامركزية في مصر : الفرص و التحديات – , (كلية الاقتصاد و العلوم السياسية , قسم الإدارة العامة , 2008).

- حبيبة حسن , رانيا زاده , **المحليات في الدستور المصري : إشكاليات المركزية و مقترحات للتطوير** , (القاهرة : منتدى البدائل العربي للدراسات, 2012)

- د. حسام قضيب , **تقييم كفاءة و فاعلية الأليات المحلية لصناعة القرار في إدارة العمران الحضري** , المؤتمر العربي الإقليمي و تحسين الظروف المعيسية من خلال التنمية الحضرية المستدامة , ديسمبر 2003

9- د. حسن أبو طالب ، **نظم الإدارة المحلية بين تعزيز المشاركة الشعبية و متطلبات الفئات المهنية** , ندوة عقدت بمركز الأهرام للدراسات السياسية و الإستراتيجية , نوفمبر ,2009.

- د. حسن العلواني ، **اللامركزية في مصر – اللامركزية المالية في مصر** - , أعمال مؤتمر اللامركزية في مصر : الفرص و التحديات , (كلية الاقتصاد و العلوم السياسية , قسم الإدارة العامة , 2008).

- د. خالد زكريا , **اللامركزية المالية كمدخل للتنمية في مصر** : المتطلبات وإشكاليات التطبيق , مجلة النهضة , 2006.

- د.راندا الزغبي , **اللامركزية كمدخل لتحسين تقديم الخدمات العامة في مصر** , أعمال مؤتمر اللامركزية في مصر : الفرص و التحديات , (كلية الاقتصاد و العلوم السياسية , وحدة دعم سياسات اللامركزية , الطبعة الثانية , 2009).

- زهير عبد الكريم الكايد , **الحكمانية – قضايا وتطبيقات** -, (القاهرة : منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية)2003.

– د. سالي خليفة , **العولمة و اللامركزية : الأبعاد الدولية للتحول نحو اللامركزية** , أعمال مؤتمر اللامركزية و تمكين المجتمعات المحلية , (كلية الاقتصاد و العلوم السياسية , وحدة دعم سياسات اللامركزية , 2011) .

– د. سلوى شعراوي ,**إدارة شئون الدولة و المجتمع** , (كلية اقتصاد و العلوم السياسية , مركز دراسات و استشارات الإدارة العامة, , 2001) .

– د. سمير عبد الوهاب , **الحكم المحلي في ضوء التطورات المعاصرة** – مع دراسة خاصة لمصر و دول مجلس التعاون الخليجي , (كلية الاقتصاد و العلوم السياسية ,مركز دراسات و استشارات الإدارة العامة , 2009)

– د. صالح الشيخ , **الإدارة المحلية في مصر** , (القاهرة , برنامج المرأة و المشاركة السياسية , الطبعة الأولى , 2012)

– د. طه محمد عبد المطلب , **اللامركزية في بعض الأدبيات المصرية** : استعراض نقدي و مقترحات الإصلاح , أعمال مؤتمر اللامركزية في مصر – فرص و تحديات , (كلية الاقتصاد و العلوم السياسية , قسم الإدارة العامة 2008) , ص 247

– د. طيبة محمد ناجي , **العلاقة بين الوحدات المحلية وبين السلطة المركزية وانعكاساتها على التنمية الاقتصادية و الاجتماعية** , رسالة زمالة (دكتوراة) غير منشورة , أكاديمية السادات للعلوم الإدارية , 2005

– د . عبد العظيم سلام ، **دور المجالس الشعبية في تنمية الوحدات الإقليمية** , 1990

– د. عطية حسين أفندي , د. مسعد رضوان , **دور المنظمات غير الحكومية في تعزيز اللامركزية في مصر : مدخل دعم تمكين المواطن و تفعيل آليات المساءلة مع دراسة ميدانية** , أعمال مؤتمر اللامركزية في مصر : الفرص و التحديات , (كلية الاقتصاد و العلوم السياسية , وحدة دعم سياسات اللامركزية , الطبعة الثانية , 2009).

– د. على الصاوي , **اللامركزية في مصر** , أعمال مؤتمر اللامركزية في مصر – فرص و تحديات (كلية الاقتصاد و العلوم السياسية , قسم الإدارة العامة, 2008).

– د. لبني عبد الكريم , **البرنامج القومي لتطبيق اللامركزية في مصر** , مؤتمر اللامركزية و تمكين المجتمعات المحلية : خبرات دولية و مصرية , (كلية الاقتصاد و العلوم السياسية , وحدة دعم سياسات اللامركزية 2011), ص ص 201 – 202

– د. محمد إبراهيم الشافعي , **تمويل اللامركزية المحلية في مصر : طبيعته و مشكلاته و سبل علاجه** , (القاهرة , 2012).

– د. محمد شوقي عبد العال , **اللامركزية و الديمقراطية و حقوق الإنسان**, أعمال مؤتمر اللامركزية و تمكين المجتمعات المحلية : خبرات دولية و مصرية , (كلية الاقتصاد و العلوم السياسية , وحدة دعم سياسات اللامركزية 2011), ص147

– د . محمد صلاح السيد عبد البديع : **نظام الإدارة المحلية في مصر بين النظرية والتطبيق** ، (القاهرة : دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1996)

– محمد عز العرب, , **سلسلة الوزارات المصرية** , (القاهرة : وزارة التنمية المحلية , مركز الدراسات السياسية و الإستراتيجية , 2004).

- د. محمد عزت أحمد السيد , **دور الإدارة المحلية في التحول من الحكومة التقليدية إلى الحكومة المجتمعية (Good Governance) في جمهورية مصر العربية** , رسالة عضوية (ماجستير) غير عضوية , أكاديمية السادات للعلوم الإدارية , 2006.

- د. محمد ماهر الصواف , **الإدارة المحلية في مصر** : الواجبات و التنظيم , (القاهرة , 2011)

- محمود شريف , **اللامركزية ومستقبل الإدارة المحلية في مصر** , اللامركزية و قضايا المحليات (كلية الاقتصاد و العلوم السياسة , مركز دراسات و استشارات الإدارة العامة , 2004)

- د. محمود عبد العزيز فهمي , **اثر المشاركة الشعبية على التخطيط اللامركزي بالوحدات المحلية : دراسة مقارنة** , رسالة عصوية (ماجستير) غير منشورة , أكاديمية السادات للعلوم الإدارية , القاهرة , 2011

- د. مسعد رضوان , **اللامركزية : إطار مفاهيمي** , أعمال مؤتمر اللامركزية و تمكين المجتمعات المحلية , (كلية الاقتصاد و العلوم السياسية , وحدة دعم سياسات اللامركزية , 2011) .

- مصطفى كامل السيد , **الحكم الرشيد و التنمية في مصر** , (كلية الاقتصاد و العلوم السياسية , مركز دراسات وبحوث الدول النامية الطبعة الأولى).